

**AKTUALISASI PERAN SERTA
MASYARAKAT DALAM
PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**OLEH :
RIHANDOYO, S.SOS, MM, MSi**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
2010**

I. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Dalam sebuah diskusi sebelum acara musrenbang disesebuah kabupaten yang kami fasilitasi, seorang tokoh masyarakat desa disesebuah kabupaten di Jawa tengah mengeluh kepada kami tentang usulan pembangunan desanya yang tidak kunjung dipenuhi oleh pemerintah daerah. Beliau mengatakan “ Pak, sebenarnya kami sudah berkali-kali usul tentang pembangunan di desa kami, diantaranya adalah tembok makam desa kami yang hampir rubuh serta atap SD di desa kami yang hampir ambruk di berbagai kesempatan termasuk di Musrenbang desa tetapi sampai sekarang pemerintah daerah belum juga merealisasikannya . Bagaimana tho pak, mengapa dalam anggaran pemerintah kabupaten tidak satupun usulan kami ditindak lanjuti? Kalau begini terus saya enggan untuk usul-usul lagi, karena pemerintah daerah dari Camat, Kepala Dinas maupun DPR tidak pernah memperhatikan usul dari masyarakat kecil”

Apa yang terjadi dengan proses kebijakan public di Negara ini ? Mengapa masyarakat selalu tergopoh-gopoh menyesuaikan dengan kebijakan pemerintah. Masyarakat diakar rumput hanya bisa menerima kebijakan pemerintah tanpa tahu alasannya, mengapa seolah-olah suara mereka tidak didengar lagi oleh para pembuat kebijakan.

Kasus tersebut diatas hanyalah segelintir dari puluhan bahkan ratusan kasus dimana masyarakat selalu menjadi objek dari sebuah kebijakan publik yang seringa kali kurang berpihak pada kepentingan mereka. Permasalahan tersebut muncul karena masyarakat tidak mempunyai akses yang cukup untuk mendengarkan, mempertimbangkan dan menyuarkan aspirasi mereka ketika formulasi sebuah kebijakan dibuat.

Perlu diingat kembali, bahwa cita-cita negara Republik Indonesia yang tertuang didalam alinea ke empat pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.....”

Berdasarkan pernyataan tersebut diatas, cita-cita berdirinya bangsa ini adalah memajukan kesejahteraan masyarakat. Namun, kesejahteraan masyarakat tersebut tidak akan tercapai tanpa adanya kemauan yang tulus dari pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk melibatkan masyarakat didalam pembuatan sebuah kebijakan publik. Hal tersebut ditekankan kembali oleh Tadao Chino, presiden ADB dengan tulisannnya pada *International Helard Tribune* yang menyatakan

“Apabila rakyat ingin memiliki akses yang baik terhadap pelayanan dan fasilitas publik, mereka membutuhkan suara dan partisipasi yang lebih besar dalam badan-badan pemerintahan dan organisasi civil society. Pemerintah harus melibatkan semua pihak yang memiliki kepedulian civil society, binis komunitas donor dan masyarakat itu sendiri serta menjamin bahwa pandangan mereka masing-masing diperhatikan. Hanya dengan membuat proses penyusunan kebijakan menjadi lebih partisipatoris, transparan dan akuntabel maka keberhasilan tersebut dapat dicapai”
(Tadao dalam Hetifah Sumarto, 2003; 5)

Berdasarkan pendapat Tadao tersebut diatas, maka kesamaan hak, kesamaan kesempatan dan kesamaan kemampuan antara penguasa dan rakyat merupakan syarat yang mutlak terwujudnya tujuan yang berpihak terhadap masyarakat. Kesetaraan kedudukan tersebut dinyatakan dalam bentuk konkret melalui partisipasi masyarakat dalam proses politik. Proses politik merupakan bagian

dari aras publik karena publik adalah sekelompok warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban, dan wujud nyata kesetaraan antara pemerintah dan rakyat diwujudkan dalam partisipasi masyarakat didalam proses kebijakan yang dijamin oleh konstitusi yang mengikat warga.

Didalam era demokrasi dewasa ini proses partisipasi publik merupakan tolok ukur bagi pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan. Bahkan, Issu partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik tersebut juga telah menjadi isu global hal tersebut ditandai dengan munculnya isu *Good Governance* dalam mengelola kebijakan sebuah negara . M.M Billah menyatakan *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu didalam tindakan dan kehidupan keseharian. Selanjutnya UNDP memberikan definisi "The exercise of political, economic and admnistrative authority to manage a nation affair at all levels". UNDP memberikan kriteria pemerintahan yang baik, kriteria tersebut adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi, menunjuk pada keikutsertaan seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan yang dilakukan secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan.
2. Penegakan hukum atau peraturan, penegakan hukum harus diterapkan secara adil dan tegas.
3. Transparansi, seluruh proses pemerintahan dapat diakses dengan publik.
4. Responsif, lembaga pemerintah harus selalu tanggap terhadap kepentingan publik.
5. Konsensus, Pemerintah harus dapat menjembatani perbedaan kepentingan demi tercapainya konsensus antar kelompok.
6. Keadilan, kesetaraan pelayanan bagi seluruh warga.

7. Efektifitas dan efisiensi, Merujuk pada proses pemerintahan yang dapat mencapai tujuan dan menggunakan dana seoptimal mungkin
8. Akuntabel, seluruh proses pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan.
9. Visi Strategis, pemerintah mempunyai visi jauh kedepan yang dapat mengantisipasi perubahan.

Berdasarkan pendapat ahli dan 9 kriteria good governance tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi dan transparansi publik merupakan elemen yang penting bagi pencapaian tujuan pembangunan dan demokratisasi nasional.

Pemerintah menanggapi berkembangannya isu tersebut dengan meluncurkan berbagai macam regulasi guna menjamin partisipasi masyarakat didalam pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan. Regulasi tersebut antara lain :

1. Undang-undang No 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan menyampaikan pendapat dimuka umum.
 2. Undang-undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
 3. Undang-undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bagian Kedelapan "Hak turut serta dalam Pemerintahan.
 4. Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
 5. Peraturan Presiden No 74 Tahun 2001 tentang Tata cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
 6. Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- BAB IV Penyelenggaraan Pemerintahan,

7. Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
8. Undang-Undang No 25 tahun 2003 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang.

Pembangunan merupakan sebuah proses yang terencana yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu proses yang paling penting adalah perencanaan pembangunan. Oleh karena itu didalam proses perencanaan peran serta masyarakat mutlak diperlukan sebab didalam pembangunan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan saja tetapi juga subjek pembangunan.

Di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan tersebut diatas telah dinyatakan didalam Bab II Pasal 4 Huruf d yang menyatakan bahwa perencanaan pembangunan bertujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, Undang-Undang tersebut telah menjamin bahwa dalam setiap langkah perencanaan pembangunan baik ditingkat pusat maupun daerah partisipasi masyarakat wajib untuk didengar dan dipertimbangkan oleh pemerintah (lihat lampiran) .

Namun, apa yang terjadi ? partisipasi masyarakat sampai saat ini hanya menjadi formalisme belaka, banyak input, keluhan, laporan seperti yang diceritakan diatas hanya bisa ditampung tanpa ada tindak lanjut. Oleh sebab itu maka permasalahan yang muncul adalah "Mengapa proses Aktualisasi Peran Serta Masyarakat di Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Tidak Berjalan Dengan Baik ?

II. PEMBAHASAN.

II.1 Tinjauan Kebijakan Publik

Dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan atau tercermin dalam kebijakan-kebijakan negara atau dengan kata lain setiap kebijakan negara haruslah selalu berorientasi pada kepentingan umum (*public interest*). Apabila kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik (eksekutif) sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator yang selalu berusaha meningkatkan responabilitas obyektif dan subyektif terhadap aspirasi masyarakat didalam membuat kebijakan publik. Selain itu didalam proses pembuatan kebijakan negara, administrator tidak boleh bersikap "hampa nilai" (*value free*) tetapi harus "sarat dengan nilai" (*value laden*). Hal tersebut dapat diartikan bahwa eksekutif dan legislatif harus lebih banyak memperhatikan kepentingan publik, sehingga pengertian "publik" dalam pengambilan kebijakan publik menjadi lebih bermakna.

Horold D. Lasswell dan Abraham Kaplan memberikan arti kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (M. Irfan Islamy, 2002: 17). Pengertian berikutnya dikemukakan oleh James A. Ander, bahwa kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. (M. Irfan Islamy, 2002: 17)

Amara Raksasataya mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai

2. Taktik atau strategi yang diarah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi. (M. Irfan Islamy, 2002: 17)

Sama halnya dengan "*policy*" yang memiliki berbagai definisi dari para ahli, maka definisi kebijakan negara atau *public policy* pun juga beragam.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (M. Irfan Islamy; 2002 : 18)

Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan itu harus meliputi semua "tindakan" pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Apabila pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu, akan mempunyai dampak atau pengaruh yang sama besar dengan "sesuatu yang dilakukan" oleh pemerintah.

Sedangkan David Easton memberikan arti kebijakan Negara sebagai

"Pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat." (M. Irfan Islamy; 2002 : 19)

Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah yang oleh Easton disebut sebagai "*authorities in political system*" atau para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan negara tersebut di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Intisari kebijakan negara tersebut mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
3. Bahwa kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud tertentu dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Harus ditegaskan sekali lagi, bahwa administrator publik bukan membuat kebijakan negara “atas nama” kepentingan publik, tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan seluruh anggota masyarakat.

II.2 PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Hal terpenting dalam pembicaraan kebijakan negara adalah perumusan kebijakan negara itu sendiri. Perumusan kebijakan suatu negara bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan negara tersebut. Suatu kebijakan negara harus dibuat bukan untuk kepentingan politisi, tetapi untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan.

Setiap pembuatan keputusan memandang setiap masalah politik berbeda dengan pembuatan keputusan yang lain. Belum tentu suatu masalah yang dianggap masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan negara dapat menjadi isu politik yang bisa masuk ke dalam agenda pemerintahan yang kemudian diproses menjadi kebijakan negara. Proses perumusan kebijakan negara yang begitu sulit dan rumit dilakukan masih dihadap lagi dengan permasalahan: apakah kebijakan negara itu sudah diantisipasi akan mudah atau lancar diimplementasikan. Dan hasil implementasi kebijakan negara itu, baik yang berdampak atau mempunyai konsekuensi positif maupun negatif akan berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan negara berikutnya.

Menurut M. Irfan Islamy, ada enam langkah dalam perumusan kebijakan negara ini, yaitu:

1. Perumusan Masalah Kebijakan Negara

Banyak orang menduga bahwa masalah-masalah kebijakan negara (*policy problem*) itu selalu siap ada dihadapan pembuat kebijakan atau sebagai sesuatu yang "*given*". Dan dari sanalah seolah-olah proses analisis dan perumusan kebijakan negara itu dapat dimulai. Tetapi sebenarnya, kebanyakan para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu dengan susah-payah barulah kemudian ia dapat merumuskan masalah kebijakan negara itu dengan benar. Usaha untuk mengerti dengan benar sifat dari masalah kebijakan negara itu sangat membantu di dalam menentukan sifat proses kebijakannya.

2. Penyusunan Agenda Pemerintah

Jumlah problema-problema umum begitu banyaknya sehingga tidak dapat dihitung. Tetapi dari sekian banyak

problema-problema umum itu, hanya sedikit yang memperoleh perhatian yang seksama dari pembuat kebijakan negara. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil problema-problema umum itu menyebabkan timbulnya agenda kebijakan (*the policy agenda*). Dengan demikian agenda kebijakan berbeda dengan tuntutan-tuntutan dalam sistem politik (*political demands*) pada umumnya dan berbeda pula dengan prioritas-prioritas politik (*political priorities*) yang biasanya merupakan urutan-urutan daftar masalah (*agenda items*) dimana masalah-masalah yang terpenting berada di atas.

3. Perumusan Usulan Kebijakan Negara

Setelah beberapa masalah umum dapat dimasukkan ke dalam agenda pemerintah, maka langkah yang ketiga dalam proses perumusan kebijakan negara adalah perumusan usulan-usulan kebijakan negara (*policy proposals*). Perumusan usulan kebijakan negara adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.

4. Pengesahan Kebijakan Negara

Sebagai suatu proses kolektif, pembuat keputusan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah keputusan tersebut, dan atau pembuat keputusan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah keputusan. Oleh karena itu suatu usulan kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan dapat saja usulan itu disetujui atau ditolak oleh pengesah kebijakan. Sekali suatu usulan kebijakan diadopsi atau diberikan legitimasi (pengesahan) oleh seseorang atau badan yang berwenang, maka usulan

kebijakan itu berubah menjadi kebijakan (*policy decision*) yang sah (*legitimate*) dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang atau pihak-pihak yang menjadi sasaran obyek dari kebijakan.

5. Pelaksanaan Kebijakan Negara

Tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara saja, tetapi juga mempunyai tugas dan kewajiban dalam pelaksanaan kebijakan negara tersebut. Keduanya tidak ada satupun yang lebih penting dari yang lain. Semua kebijakan negara, apapun bentuk dan atau jenisnya dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan manusia sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau negara. Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat.

6. Penilaian Kebijakan Negara

Penilaian kebijakan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, penilaian kebijakan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya yaitu pengesahan dan pelaksanaan kebijakan. Tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan. Dengan demikian, penilaian kebijakan dapat mencakup tentang: isi kebijakan; pelaksanaan kebijakan; dan dampak kebijakan. Jadi penilaian kebijakan dapat dilakukan pada fase perumusan masalah; formulasi usulan kebijakan; implementasi; legitimasi kebijakan dan seterusnya.

II.3 Pembahasan.

Didalam kaitannya dengan proses pembangunan nasional untuk perencanaan pembangunan yang dituangkan didalam tahapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana kerja Pembangunan (RKP) dan APBN/D merupakan bagian dari sebuah kebijakan publik yang dikuatkan dengan Undang-Undang atau Perda. Produk-produk dokumen perencanaan tersebut merupakan bagian dari kebijakan publik sebab implikasi dari produk-produk perencanaan tersebut adalah masyarakat karena pada hakekatnya pembangunan dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan intisari dari kebijakan publik yang telah disebutkan diatas, bahwa Dokumen-dokumen perencanaan pembangunan menetapkan tindakan-tindakan pemerintah dimasa datang, mempunyai visi, misi dan tujuan yang jelas serta senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat didalam pembuatan perencanaan tersebut. Menyadari akan pentingnya peran serta masyarakat, pemerintah mengharuskan didalam pembuatan perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah dilakukan musyawarah secara berjenjang dari tingkat bawah (bottom up). Proses tersebut diawali dengan Musrenbang desa, Musrenbang kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Musrenbang Provinsi dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai dengan amanat undang-undang.

Jika ditinjau dari proses kebijakan publik proses perencanaan pembangunan meliputi empat kegiatan yaitu perumusan masalah, perumusan agenda (agenda setting), perumusan usulan dan pengesahan usulan. Proses tersebut dimulai dari tingkat

musrenbang desa dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi untuk memberikan masukan tentang permasalahan yang dihadapi mereka beserta alternatif pemecahannya di tingkat desa untuk dibawa ditingkat musrenbang kecamatan dan selanjutnya dibawa ke musrenbang kabupaten maupun provinsi. Namun, ditingkat kabupaten, provinsi ataupun negara ini terjadi proses selanjutnya yaitu penyusunan agenda pemerintah, didalam proses inilah terjadi penyaringan usulan-usulan untuk disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik atau pemerintah yang dapat menyebabkan bias terhadap kepentingan publik terutama yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang. Selanjutnya, setelah melalui tahapan agenda setting selanjutnya usulkan untuk proses legislasi yang dilakukan oleh pemerintah beserta DPR/D untuk ditetapkan sebagai Peraturan / Undang-Undang.

Didalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dapat dilakukan melalui tiga jalur yaitu :

1. Jalur Musrenbang dimana masyarakat dapat menayulurkan aspirasinya secara langsung sesuai dengan tingkatannya.
2. Jalur Politik atau melalui partai politik yang dilakukan oleh anggota dewan dalam masa reses.
3. Jalur birokrasi yang dapat langsung disampaikan melalui SKPD maupun kepala daerah.

Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama didalam menyalurkan aspirasi dan peran serta masyarakat didalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya.

Walaupun dikatakan sebagai jalur utama aspirasi masyarakat, aspirasi yang disampaikan di jalur ini juga dapat dikatakan sebagai jalur yang paling lemah pada proses perumusan agenda dan usulan kegiatan. Masyarakat tidak banyak tahu seberapa besar peluang

usulannya yang ditampung dan ditindaklanjuti dalam proses pembangunan atau seberapa besar persentase kegiatan-kegiatan yang tertuang didalam dokumen perencanaan yang berasal dari aspirasi musrenbang. Inilah problem utama partisipasi masyarakat yang dihadapi didalam proses kebijakan penentuan perencanaan pembangunan di Indonesia.

Jika dilihat lebih lanjut maka penyebab lemahnya aspirasi masyarakat tersebut dapat digolongkan menjadi dua kelompok yaitu :

1. Eksternal, yang dimaksud adalah kondisi diluar sistem birokrasi pemerintah yaitu masyarakat umum.
2. Internal, yang dimaksud adalah kondisi didalam sistem birokrasi pemerintah.

Penyebab utama kelemahan dari sisi eksternal atau masyarakat termasuk didalamnya LSM, Kelompok-kelompok masyarakat dan civil society lainnya untuk lebih berperan serta dalam proses perencanaan pembangunan adalah kapasitas dan kapabilitas mereka yang tidak mencukupi untuk mengikuti proses perencanaan pembangunan tersebut. Pada berbagai kesempatan musrenbang tingkat kabupaten yang kami ikuti dapat simpulkan bahwa usulan-usulan mereka terlalu mikro dan lebih banyak pada pembangunan fisik saja misal dalam musrenbang tingkat kabupaten masyarakat masih mengusulkan perbaikan selokan desa, tembok makam rehab balai desa dan lain sebagainya. Disamping itu, didalam masyarakat sendiri terdapat hambatan kultur yang membuat iklim dan lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadi partisipasi. Didalam banyak kesempatan kami sering menemui dari sekian banyak masyarakat yang diundang dalam sebuah forum yang berani mengutarakan pendapat hanya segelitir orang, sebagian besar yang lain hanya diam tidak berpendapat bahkan menginginkan forum tersebut segera disudahi.

Dari tahun ke tahun kapasitas mereka kami amati tidak banyak berkembang, lalu Apa penyebabnya ? karena mereka tidak atau kurang diberdayakan (dikembangkan). Dalam kasus ini terdapat dua pihak yang paling bertanggungjawab terhadap kasus tersebut yaitu pemerintah dan partai politik.

Pertama, Pemerintah selama ini memandang bahwa untuk berpartisipasi dalam penyusunan perencanaan pembangunan cukup dengan menyampaikan permasalahan dan usulan saja. Namun, pemerintah tidak menyadari bahwa masyarakat sipil kita tidak mempunyai informasi yang cukup tentang Visi, Misi dan tujuan yang hendak dicapai. Hal tersebut menyebabkan usulan-usulan yang disampaikan oleh masyarakat tidak sesuai dengan program-program pemerintah. Dalam sebuah kesempatan yang sama kami bertemu dengan seorang tokoh masyarakat yang kemudian kami tanyakan "Apakah bapak tahu tentang Visi dan Misi Kabupaten ini ?" Mereka menjawab tidak tahu sama sekali dan belum pernah diberi tahu baik oleh aparat pemerintah kabupaten maupun desa. Selajutnya kami bertanya kepada salah seorang perangkat desa apakah *Panjenengan* pernah membaca RPJM Kabupaten ini ? Mereka menjawab dengan bertanya "RPJM itu apa tho?". Hal ini menunjukkan bahwa dimasyarakat kelas bawah tidak kebagian informasi yang cukup tentang perencanaan pembangunan didaerahnya.

Kedua, Partai politik yang merupakan bagian dari stuktur politik bangsa ini mempunyai lima fungsi yaitu :

1. Pendidikan politik.
2. Mempertemukan kepentingan.
3. Agregasi kepentingan.
4. Komunikasi politik .
5. Seleksi kepemimpinan.

Kenyataan yang terjadi, seringkali masyarakat dikecewakan oleh partai politik yang disebabkan fungsi-fungsi tersebut diatas tidak

berjalan sebagaimana mestinya. Parpol lebih banyak memperjuangkan kepentingannya daripada kepentingan masyarakat luas. Seharusnya parpol melalui wakil-wakilnya di DPRD memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat paling tidak dengan memberikan contoh yang baik, mendengarkan keluhan masyarakat dan mengawal aspirasi masyarakat. Namun, dalam banya kesempatan kami temui para anggota dewan yang terhormat sering tidak hadir dalam acara musrenbang tingkat desa dan kecamatan, ataupun mereka hadir tetapi kurang *interest* dengan forum tersebut. Hal tersebut menyebabkan Masyarakat pesimis terhadap fungsi anggota dewan sebagai argregator dan artikulator kepentingan masyarakat, mereka menilai bahwa kehadiran wakil rakyat tidak banyak manfaatnya bagi forum tersebut.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas selain faktor internal juga terdapat faktor internal pemerintah yang menyebabkan partisipasi masyarakat belum efektif di dalam sistem perencanaan pembangunan.

Pertama, Sistem Perencanaan Pembangunan yang disusun dengan jadual yang ketat mengakibatkan masyarakat tidak mempunyai cukup waktu untuk menyampaikan seluruh aspirasinya. Sebagai contoh musrenbang provinsi yang menghadirkan pemangku kepentingan yang berjumlah ratusan orang hanya dilaksanakan dalam satu hari. Kondisi tersebut tidak memberikan waktu yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan seluruh aspirasinya.

Kedua, Aparat birokrasi yang paling bawah ditingkat desa / kelurahan maupun kecamatan tidak memperoleh informasi yang cukup tentang program-program kabupaten / kota. Ada dua kemungkinan penyebab hal tersebut terjadi yaitu karena mereka tidak memperoleh informasi yang cukup dari kabupaten / kota atau mereka sendiri tidak ingin tahu perencanaan pembangunan daerah

yang tertuang didalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan. Hal tersebut dapat dilihat dengan minimnya kecamatan atau kelurahan yang mempunyai buku atau dokumen RPJP daerah atau RPJM daerah.

Ketiga, masih besarnya dominasi program-program pemerintah kabupaten, provinsi atau pemerintah pusat (*top down*) didalam menentukan kebijakan, program dan kegiatan didalam perencanaan pembangunan. Besarnya dominasi tersebut menyebabkan aspirasi-aspirasi masyarakat (Bottom up) mentah pada tahapan penentuan agenda dan usulan kebijakan.

Keempat, terpisahnya jalur perencanaan kegiatan dan keuangan menyebabkan akses masyarakat untuk menentukan anggaran menjadi sangat terbatas. Masyarakat selama ini hanya mempunyai peran didalam perencanaan kegiatan melalui jalur musrenbang namun tidak mempunyai akses yang cukup dalam perencanaan keuangan melalui jalur KUA dan PPAS.

Kelima, masyarakat tidak mempunyai mekanisme untuk memantau aspirasi mereka untuk sampai pada usulan rencana penganggaran. Selama ini tidak pernah ada prosentase yang jelas tentang jumlah program atau kegiatan yang berasal dari aspirasi masyarakat, program pemerintah maupun aspirasi melalui dewan. Masyarakat hanya pasrah menerima nasib mereka tanpa tahu alasannya mengapa usulan mereka tidak sampai pada penganggaran.

Dengan tidak adanya penjelasan yang cukup kepada masyarakat tentang tidak jelasnya "nasib" aspirasi mereka dapat mengakibatkan hal-hal yang kontra produktif didalam pelaksanaan pembangunan selanjutnya. Gejala tersebut dapat dilihat dengan banyaknya gejolak di lingkungan masyarakat ketika saluran-saluran komunikasi baik dengan pemerintah maupun politisi tersumbat.

III. PENUTUP

III.1 Kesimpulan.

Peran serta masyarakat pengambilan kebutuhan kebijakan publik sudah direspon oleh pemerintah melalui serangkaian regulasi yang menjamin peran serta aktif masyarakat. Dengan diluncurkannya UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memberikan landasan bagi peran serta atau partisipasi aktif masyarakat di dalam perencanaan pembangunan nasional.

Namun, di dalam implementasinya kebijakan tersebut dilapangan ditemukan banyak kendala baik yang berasal dari masyarakat, partai politik, pemerintah maupun sistem perencanaan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu guna memperkuat aktualiasi peran serta masyarakat di dalam perencanaan pembangunan tidak cukup hanya di perbaiki pada satu sisi saja namun harus dilakukan secara komprehensif.

III.2 Saran.

Saran guna meningkatkan peran serta masyarakat di dalam penyusunan perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut :

1. Peningkatan kapasitas dan pengetahuan didalam penyusunan perencanaan pembangunan sebaiknya dilakukan secara berkesinambungan. Hal tersebut dapat dilakukan dengan mengadakan pelatihan penyusunan perencanaan pembangunan terhadap tokoh-tokoh masyarakat di pedesaan.
2. Diperlukan sosialisasi dokumen perencanaan pembangunan daerah sampai ketingkat pemerintahan yang paling bawah sehingga masyarakat dapat mengetahui program-program pembangunan pemerintah.

3. Perbaiki sistem perencanaan pembangunan dengan memberikan akses bagi masyarakat untuk merencanakan keuangan.
4. Perbaiki sistem perencanaan pembangunan dengan membuat sistem pemantuan aspirasi masyarakat sehingga masyarakat tahu sampai sejauh mana aspirasi mereka dapat diterima oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta. 2002.

Kantaprawira Rusadi, *Sistem Politik Indonesi*, Sinar Baru, Bandung, 1988

Sumarto, Hetifah, *Inovasipartisipasi dan Good Governanc*, YOI, Jakarta, 2003

Yuwono, Teguh dkk, *Manajemen Otonomi Daerah*, Clogappps, Semarang, 2001

